

Mandat zu Meinungspflege?

Klaus Ferdinand Gärditz

2020-12-28T12:01:04

Dem so genannten [BDS-Beschluss des Deutschen Bundestags](#) vom Mai 2019 kommt zwar als schlichter Parlamentsakt keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Er hat aber eine [nachhaltige Kontroverse](#) ausgelöst. In diese Debatte hat sich auch der „Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus“ mit durchaus [robusten Stellungnahmen](#) eingeschaltet. Dies wirft – unabhängig vom Fall – die Frage auf, inwiefern eine aktive gesellschaftliche Diskursteilnahme überhaupt innerhalb verfassungskonform zu bestimmender Kompetenzen eines Beauftragten liegt, der bei einem Bundesministerium angesiedelt ist (Stephan Detjen, Debatte, Ordnungsruf oder Eingriff in Artikel 5?, FAZ v. 24.6.2020, S. 11). Aus rechtlicher Sicht sind die Beauftragten der Bundesregierung und deren Status bislang weitgehend opak geblieben.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien setzt die Existenz von Beauftragten voraus und legt lediglich fest, dass die „Beauftragten der Bundesregierung, die Bundesbeauftragten sowie die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung [...] bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen“ sind. Reziprok informieren diese die Bundesministerien, soweit deren Aufgaben betroffen sind. Die Bundesregierung listet einen stolzen Bestand von immerhin [37 Beauftragten für verschiedenste Angelegenheiten](#) auf. Demnächst soll eine Beauftragte oder ein Beauftragter gegen Rassismus hinzukommen.

Ein Arkanum des Regierungsorganisationsrechts

Die allermeisten Beauftragten wurden durch einen schlichten Kabinettsbeschluss errichtet. Materiell-gesetzliche Grundlagen finden sich nur punktuell. Ausnahmen bilden die „Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration“, der durch die §§ 92-94 AufenthG Informations- und Kommunikationsaufgaben übertragen wurden und deren Amt bei einer obersten Bundesbehörde angesiedelt ist, und der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, der nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Behindertengleichstellungsgesetz darauf hinwirken soll, „dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird“. Formell-gesetzlich sind Beauftragten freilich insoweit abgesichert, als die benötigten Planstellen (vgl. § 49 BHO) und die Sachmittel nach Art. 110 GG eine Grundlage im durch Gesetz verabschiedeten Bundeshaushaltsplan haben (vgl. dazu die Auflistung in BT-Drs. [19/2270](#)). Aus einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ergibt sich, dass beispielsweise dem genannten Antisemitismus-Beauftragten, der ins Bundesinnenministerium integriert ist und auch in dessen Organigramm erscheint, im Jahr 2018 innerhalb des BMI 48 Planstellen zugewiesen waren, an der Spitze

eine Stelle der Besoldungsgruppe B 6 (BT-Drs. [19/2808](#)). Das ist personell wie besoldungstechnisch vergleichbar mit einer ministeriellen Unterabteilung.

Außenwirksame Exekutivfunktionen, für die der Vorbehalt des materiellen Gesetzes greifen würde, nimmt unter den Beauftragten niemand wahr. Die einzige nominelle Ausnahme, der „Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR“, ist eine selbstständige obere Bundesbehörde nach § 35 Stasiunterlagengesetz – mithin kein „Beauftragter“ im eigentlichen Sinne. Manche Beauftragte sind Parlamentarische Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG). Diese unterstützen hierbei nach § 1 Abs. 2 ParlStG die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben. Sie stehen nach § 1 Abs. 3 ParlStG zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Insoweit wird amtsbezogenes Handeln der Bundesregierung zugerechnet. Manche Beauftragte sind Mitglieder des Deutschen Bundestags. Vereinzelt – wie etwa im Fall des „Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan“ – sind es auch hohe Ministerialbeamte, teils sogar beamtete Staatssekretäre (z. B. der im Bundeskanzleramt angesiedelte „Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes“). Nicht alle Beauftragungen erheischen schließlich breitere öffentliche Aufmerksamkeit. Der „Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft“ wird über Fachkreise hinaus nur wenigen Eingeweihten bekannt sein. Und dass Horst Seehofer als Bundesminister auch „Beauftragter der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich“ ist, dürfte eher triviale Funktionen des Heimat-Ressorts nach Art. 65 Satz 2 GG abbilden.

Keine selbstständigen Bundesbehörden

Um Bundesbehörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG, die selbstständig Verwaltungsaufgaben gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erfüllen, handelt es sich allenfalls bei solchen Beauftragten, die auf einer gesetzlichen Grundlage institutionalisiert wurden. Zum einen ist die Einrichtung von Behörden eine wesentliche Organisationsentscheidung, die dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 GG) unterliegt. Zum anderen kann der Bund selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG aufgrund begrenzter Verbandskompetenz unter den dortigen Voraussetzungen ebenfalls nur durch Gesetz errichten. Ohne Behördeneigenschaft sind Beauftragte der Bundesregierung aber keine selbstständigen Organe des Bundes, sondern nur Amtswalter, deren Handeln unmittelbar der Bundesregierung zugerechnet wird. Anderenfalls ließen sich im Übrigen Äußerungskompetenzen Beauftragter auch nicht auf die allgemeine Kompetenz der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit aus Art. 65 GG (BVerfGE 105, 252, 268 ff.; 105, 279, 306) stützen, sondern bedürften – jedenfalls sofern grundrechtsrelevant gehandelt wird – einer gesetzlichen Ermächtigung (BVerfGE 113, 63, 78 ff.), die aber durchweg nicht vorhanden ist.

Grundrechtsbindung ohne Grundrechtsberechtigung

Alle Beauftragten sind amtlich bestellte Organe, die mit öffentlichen Mitteln nach Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsgebundene öffentliche Gewalt ausüben. So muss auch ein Beauftragter z.B. unter die Religions-, Meinungs- Kunst oder Wissenschaftsfreiheit (Art. 4 Abs. 1-2, Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GG) fallende Handlungen Privater als Grundrechtswahrnehmung respektieren. Zugleich sind Beauftragte als Teile der Staatsorganisation selbst nach allgemeiner Doktrin nicht grundrechtsberechtigt. Sie können sich also namentlich nicht im Rahmen ihrer amtlichen Aufgaben am Meinungskampf beteiligen und sich auch nicht auf die Meinungsfreiheit berufen.

Zwar stehen ausnahmsweise auch Trägern öffentlicher Gewalt Grundrechte zu, wenn die öffentlich-rechtliche Organisationsform gerade dazu dient, in einem staatlich finanzierten, inhaltlich aber notwendig staatsfernen Lebensbereich praktische Grundrechtsentfaltung zu ermöglichen. Das ist namentlich der Fall für staatliche Hochschulen (Wissenschaftsfreiheit) und für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Rundfunkfreiheit). Dies setzt aber zum einen inhaltlich voraus, dass die übertragene Aufgabe gerade in der Wahrnehmung materialer grundrechtlicher Freiheit besteht. Zum anderen muss es formell um einen von staatlichem Einfluss auf die Grundrechtsausübung unabhängig gestellten Bereich gesellschaftlicher Autonomie gehen. Auch diese exzeptionelle Grundrechtsberechtigung entbindet im Übrigen nicht von der fortbestehenden Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3 GG). Bei keiner der hier in Rede stehenden Beauftragten-Funktionen geht es jedoch um autonome Freiheitswahrnehmung in diesem Sinne, sondern durchweg um grundrechtsferne Verwaltungsaufgaben, die gerade für die Bundesregierung erfüllt werden.

Kein Outsourcing von Meinungspflege

Stellen, die beim Bundeskanzleramt oder bei einem Ressortministerium angesiedelt werden, sind schon aus demokratischen Gründen (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) in ihrem amtlichen Aufgabenkreis weisungsabhängig. Beauftragte sind integraler Teil der Ministerialverwaltung des Bundes, die im Namen der Regierung handeln, wofür die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag die Verantwortung trägt. Die Bundesregierung kann daher auch kein funktionales Outsourcing betreiben, indem sie Beauftragte zur Meinungspflege bestellt, die diejenigen Äußerungen tätigen, die der Regierung sowie sonstigen Bundesbehörden verwehrt bleiben (müssen). Auch einzelne Mitglieder des Deutschen Bundestags, die zu Beauftragten bestellt wurden, üben ihre Funktion für die Bundesregierung und nicht im Rahmen ihrer parlamentarischen Aufgaben aus. Eine etwaige Rechtfertigung als Äußerung von Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG im Rahmen der politischen Auseinandersetzung im Bundestag, die parteiisch sein und gesellschaftlichen Meinungskampf fortsetzen darf, kommt daher nicht in Betracht.

Amtliche Äußerungen und Neutralität

Die Grundrechtsbindung öffentlicher Gewalt bedeutet freilich nicht sanitäre Entpolitisierung. Soweit Beauftragte für die Bundesregierung handeln, können sie das verlautbaren, was auch Gegenstand legitimer Öffentlichkeitsarbeit der Regierung wäre. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist es allen staatlichen Organen, sofern sie in amtlicher Funktion handeln, verwehrt, „durch besondere Maßnahmen [...] auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und in ihrem Vorfeld einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern“. Die Achtung der demokratischen Spielregeln von Herrschaft auf Zeit fordert aber nicht politische Werturteilsabstinenz. Die Befugnis der Bundesregierung, von ihr getroffene Maßnahmen und künftige Vorhaben zu erläutern, schließt es ein, sich mit darauf bezogenen kritischen Einwänden sachlich auseinanderzusetzen. Ein „Recht auf Gegenschlag“ dergestalt, dass staatliche Organe auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise reagieren dürften, bestehe hingegen nicht. Soweit ein Regierungsmitglied am politischen Meinungskampf teilnehme, müsse sichergestellt sein, dass ein unzulässiger Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibe (BVerfG, Urteil vom 9.6.2020 – 2 BvE 1/19, NJW 2020, 2096, Rn. 47 f.; BVerfGE 138, 102, 111 ff.). Man mag darüber streiten, ob die strikten Anforderungen politischen Wahlämtern wirklich adäquat sind ([was ich bezweifle](#)). Jedenfalls bedeutet auch diese Rechtsprechungslinie nicht, dass demokratisch auf Zeit gewählte Organe entpolitisiert und auf bloßen – zwingend neutralen, diskriminierungsfreien sowie distanzierten – Gesetzesvollzug reduziert würden.

Verteidigung von Verfassungswerten und individuellen Rechten

Der Zweite Senat des BVerfG, der an Äußerungen von Regierungsmitgliedern vergleichsweise strenge Neutralitätsanforderungen angelegt hat, ließ es zuletzt ausdrücklich offen, ob eine Positionierung der Bundesregierung im Meinungskampf verfassungskonform sein könne, um „die Beachtung der Grundregeln des demokratischen Zusammenlebens einzufordern“ (Urteil vom 9.6.2020, Rn. 94). Richtigerweise ist dies zu bejahen. In einer Kammerentscheidung (betreffend die Ausrichtung eines NS-Dokumentationszentrums) hat der Erste Senat zudem zutreffend darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit möglich sein müsse, auch wertende Stellungnahmen zu konkurrierenden wissenschaftlichen Positionen des mitverantworteten Ausstellungskonzepts öffentlich zu verlautbaren (Beschluss vom 8.9.2020 – 1 BvR 987/20). Verfassungsunmittelbare Wertungen dürfen gerade als Konsequenz der Verfassungsbindung aller öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) auch aktiv artikuliert werden; zum Verfassungsinhalt muss und darf sich die Bundesregierung nicht „neutral“ verhalten. Die Regierung kann insbesondere die Verfassung auslegen und Angriffe auf die Verfassungsordnung öffentlich bewerten, solange hierbei die Sachlichkeit gewahrt wird (BVerfGE 113, 63, 78 ff.). Eine distanziert-wertneutrale Hinnahme jedweder Äußerungen verlangt das Grundgesetz demgegenüber nicht.

Schutz von vulnerablen Minderheiten und Menschenwürde

Werden etwa vulnerable Minderheiten unsachlich angegriffen oder herabgewürdigt, entspricht es gerade der objektiv-grundrechtlichen Schutzverantwortung (vgl. zum Rechtfertigungsgrund des Rechtsgüterschutzes BVerfGE 113, 63, 82), dass sich die Bundesregierung schützend vor die (konkret oder gruppenbezogen-abstrakt) Angegriffenen stellt sowie Äußerungen entgegentritt, die den verfassungsrechtlich basalen Anspruch auf gleiche Freiheit sozialkommunikativ in Frage stellen. Das gilt unabhängig davon, ob eine solche Äußerung grundrechtlich geschützt ist; das wird meistens der Fall sein, Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) ist – mit Josef Isensee – „kein Gütesiegel“.

Es kommt – was vom abstrakten Grundrechtsschutz zu unterscheiden ist – auch nicht darauf an, ob sich eine Äußerung im Rahmen der Legalität bewegt, also namentlich keinen verfassungskonformen Verbotstatbestand (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG) verletzt. Die Meinungsfreiheit ist keine Garantie, dass jedwede Äußerung staatlicherseits unkommentiert bleibt. Beispielsweise Antisemitismus und Rassismus, die die elementare Gleichheit aller Menschen als Bestandteil der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) verletzen (vgl. BVerfGE 144, 20, 208) und zudem mittelbar Rechtsgüter bedrohen, müssen auch von der Bundesregierung nicht schweigend hingenommen werden, nur weil es – von der Meinungsfreiheit geschützte – antisemitische und rassistische Auffassungen gibt oder diese sogar parlamentarisch repräsentiert sind. Auch etwa irrliehende Verschwörungstheorien und Verharmlosungsstrategien zur Corona-Pandemie als zulässige Meinungen zu akzeptieren, bedeutet nicht, diese amtlich unkommentiert lassen zu müssen, schon weil Meinungen typischerweise Taten folgen, die dann andere Menschen realiter gefährden.

Sachlichkeit, Zurückhaltung und Respekt vor dem Deutungsraum

Aus dem Sachlichkeitsgebot lassen sich einige rechtliche Koordinaten zulässiger Öffentlichkeitsarbeit ableiten: Bei wertenden amtlichen Stellungnahmen ist Zurückhaltung geboten. Die Verhältnismäßigkeit ist zu wahren, namentlich müssen die Gegenäußerungen der Bedeutung und Tragweite des Anlasses gerecht werden. Staatliche Organe müssen sich polemischer Angriffe, unnötiger Personalisierung oder parteipolitischer Instrumentalisierung enthalten. Die Distanz zum gesellschaftlichen Meinungskampf ist in Duktus und Kommunikationsformat zu wahren. Tatsachenbehauptungen müssen verifizierbar sein. Staatliche Organe müssen zudem akzeptieren, dass es im Rahmen der freien gesellschaftlichen Meinungs- und politischen Willensbildung sehr viele vertretbare Positionen gibt, über die legitimerweise gestritten werden kann – auch über die richtige Deutung der Verfassung. Eine amtliche Positionierung darf daher nicht andere Auffassung diskreditieren, solange diese nicht evident zentralen Werte der Verfassung zuwiderlaufen.

Grundrechtsgebundene öffentliche Gewalt darf sich ihrerseits keine Extrempositionen zu eigen machen, die Privaten selbstverständlich zustehen. Wer die Beauftragung durch die Regierung als Kampfauftrag für eine (vermeintlich) gute Sache missversteht, missbraucht die nur grundrechtlich eingehegt verliehene und rechtsstaatlich gebundene Macht. Etwa eine künftige Rassismus-Beauftragte der Bundesregierung, die amtliche Positionierungen auf schrille Theorieexzesse von „critical whiteness“ stützt, wäre nicht nur eine Fehlbesetzung, sondern ein verfassungsrechtlich nicht hinnehmbares Grundrechtsrisiko. Ein fiktiver Extremismus-Beauftragter, der mit dem Furor des Hufeisens große Teile der demokratischen Linken pauschal als Verfassungsfeinde abstempelt, mag hierüber privat Fachaufsätze verfassen, dürfte dies aber nicht amtlich verbreiten.

Beauftragte als dysfunktionales Konstrukt

Damit entfällt aber letztlich die politische Rechtfertigung, gesellschaftlich wichtige Themen exponiert „Beauftragten“ der Bundesregierung zu übertragen. Geht es um zentrale staatlicher Schutzverantwortung, wird diese durch eine Beauftragung zu einem Partikularproblem für Expertinnen und Experten entwertet. Antisemitismus oder Rassismus sind aber Querschnittsaufgaben für die gesamte Bundesregierung, die sich hierzu auch als demokratisch legitimiertes Kollegialorgan mit Gesamtvertretungsmandat des Deutschen Volkes sichtbar positionieren sollte.

Eine Beauftragung übertüncht eher politische Hilflosigkeit durch Symbolik – und schafft Planstellen für anderweitig Unversorgte. Wo es tatsächlich nur um administrative Fragen wie Statistik, Koordination, Information und Wissensgenerierung geht, kann man dies getrost einzelnen Referaten innerhalb der (weitgehend unsichtbaren) Ministerialverwaltung überlassen. Mutieren Verwaltungsaufgaben hingegen zur politischen Mission, geht dies auf Kosten der Glaubwürdigkeit des Regierungshandelns. Auf Glaubwürdigkeit ist die Bundesregierung aber gerade in Zeiten eines neuen Irrationalismus angewiesen, in der der für eine Demokratie unverzichtbare Rationalitäts- und Wahrheitsanspruch zwischen kruden Verschwörungstheorien, Populismus, neo-romantischen Identitätssehnsüchten, Esoterik und postmoderner Scharlatanerie zerrieben zu werden droht.

